联 合 国 S/PV.5353



安全理事会

第六十一年

临时逐字记录

第五三五三次会议

2006 年 1 月 24 日星期二上午 10 时举行

纽约

主席:	马希格先生	(坦桑尼亚联合共和国)
成员:	阿根廷	马约拉尔先生
	中国	李军华先生
	刚果	奥基奥先生
	丹麦	洛伊女士
	法国	杜克洛先生
	加纳	塔奇-门松先生
	希腊	瓦西拉基斯先生
	日本	大岛先生
	秘鲁	加利亚多先生
	卡塔尔	纳赛尔先生
	俄罗斯联邦	杰尼索夫先生
	斯洛伐克	布里安先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	汤姆森先生
	美利坚合众国	布伦希克先生

议程项目

联合国难民事务高级专员通报情况

06-21912 (C)



上午 10 时 10 分开会

通过议程

议程通过。

联合国难民事务高级专员通报情况

主席（以英语发言）：根据安理会先前磋商中达成的谅解，并且在没有人反对的情况下，我认为安全理事会同意按照其暂行议事规则第 39 条，向难民事务高级专员安东尼奥·曼努埃尔·德奥利韦拉·古特雷斯先生发出邀请。

就这样决定。

我请安东尼奥·曼努埃尔·德奥利韦拉·古特雷斯先生在安理会议席就座。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。安理会是根据其先前磋商中达成的谅解开会的。

在本次会议上，安全理事会将听取难民事务高级专员安东尼奥·曼努埃尔·德奥利韦拉·古特雷斯先生通报情况。我现在请他发言。

古特雷斯先生（以英语发言）：坦桑尼亚联合共和国是一个极其慷慨的国家，几十年来，它收容了数十万难民。这就是团结精神的证明。世界为此而感激。主席先生，我感谢你给我这次机会，让我今天来到这里。安全理事会及其有关决议是解决强迫人口流离失所问题及其对和平与安全影响的重要工具。

七年前，在我担任葡萄牙总理期间，我曾有机会与安全理事会密切合作，主张国际上采取强有力的因应行动，确保尊重东帝汶人的权利。那时是我政治生涯中最激动人心的时刻。在我看来，安理会当时的参与证明了这个机构作为积极变革动因的力量。

有鉴于此，我要表示，联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)强烈支持第 1625（2005）号决议。该决议指出，需要消除冲突根源，促进发展和善政，消除贫穷，支持民族和解以及保护人权，以加强联合国在预防武装冲突方面作用的效力。

难民专员办事处处理的只是疾病的症状；安全理事会也许有能力治愈疾病。这既是一种重大能力，也是一项繁重责任。

首先，我要向安理会通报难民专员办事处目前所面临的紧迫挑战：在苏丹和大湖区，我们正在处理列在安理会议程上贯穿各领域的问题。

苏丹-乍得问题也许是全球最大、最复杂的人道主义问题。六个月前，在我第一次作为高级专员访问该地区时，那里的局势似乎正朝着正确的方向发展。当时在苏丹南部达成了和平协定。即使在约翰·加朗去世后，和平协定仍然得到维持，而且有可能会对达尔富尔和东部地区产生积极影响。国际监测似乎对达尔富尔局势产生了稳定作用，阿布贾谈判也可望在年底之前达成和平协定。我高度赞赏非洲联盟所作的努力，但不幸的是，我们并没有取得一些人可能认为理所当然的积极成果。局势出现恶化，现在存在着谈判可能陷入僵局的危险。

今天，从未完全得到控制的暴力和有罪不罚现象再次成为达尔富尔每天出现的情况。人道主义救济人员常常与流离失所者和那些努力想提供帮助的人隔离。在本月份，我们不得不在达尔富尔西部地区提高工作人员所受威胁的级别，而与此同时工作人员也看到庄稼遭到有计划的破坏，基于性别的暴力不断加剧。

不安全现象现在已越过边界，蔓延到乍得。就在几天前，武装叛乱分子将数名政府官员劫持作为人质，而且还攻击了盖雷达村。难民专员办事处在该村照管着 25 000 多名苏丹难民。居有 200 000 难民的边界地区，情况越来越不稳定，因此我们被迫撤走部分工作人员，但不影响为这些难民提供的服务。

国际社会可能在达尔富尔地区面临一场灾难。避免这场灾难，将需要非洲联盟和联合国采取果断措施和充分参与。如果我们失败，如果不为需要援助的人们提供人身保护，就有可能发生一场比迄今为止已经看到的更为严重的灾难。

今天我向本机构发出最强烈的呼吁。我意识到，目前正在讨论建立一支更强有力的安全部队及其性质与构成的微妙问题。但是，预防达尔富尔发生一场人道主义灾难需要一项和平协定，不是以此解决问题，而是作为一个复杂的和解进程的开端。要达成这样一项和平协定，需要安理会及其所有成员的充分承诺，共同努力支持和平，向所有有关各方施加压力。如果安理会同心协力，谁可阻挡？

在南部，上个月，苏丹难民自愿遣返已经开始，第一批遣返的难民来自肯尼亚。现在正在同肯尼亚政府、刚果民主共和国政府和中非共和国政府签署三方遣返协定。从埃塞俄比亚和乌干达遣返难民的工作将于 2 月和 3 月开始，我们的目标是在今后几个月的时间内，从邻国难民营中遣返——或帮助遣返——50 000 名苏丹难民。考虑到这项行动的规模，预计需要三、四年时间完成帮助所有难民返回苏丹南部。

遣返是完全自愿的。然而，即使在南部地区局势脆弱的情况下，我们也不能忽视已经自发地返回家园的约 75 000 名难民的勇气和决心。另外还有数万国内流离失所者也已经返回南部，他们主要来自喀土穆。

国际援助对于返回南部工作的持续至关重要。我在和肯尼亚、乌干达和埃塞俄比亚境内的苏丹难民交谈时，发现他们十分渴望返回家园。我永远不能忘记倾听各种年龄的人们谈他们的希望——希望有一个自己的家，希望受教育，希望和平。可是，在苏丹南部仅有 14 公里的公路，那里几乎没有任何学校或医院，当地的民政部门极端薄弱。我们迫不及待地希望满足难民返回的愿望。现在就需要为过度提供大规模经济和政治支助，不能等到一切就绪，等到所有规定条件都实现。到那时可能就太晚了。

国际观察人员对苏丹东部注意较少，但那里的安全局势也在急剧恶化。也必须达成一项和平协定，即使我们知道，该地区稳定与厄立特里亚和埃塞俄比亚境内的事态发展密切相关。苏丹境内现在还有十多万厄立特里亚难民，他们是难民专员办事处收容时间最长的难民群之一。去年，厄立特里亚和埃塞俄比亚两国间局势紧张，又导致数千名厄立特里亚难民进入苏丹和埃塞俄比亚。显然，两国关系的任何恶化，都有可能造成大量人口背井离乡。

难民专员办事处等人道主义机构在大湖区面临同样复杂的挑战。目前安理会密切关注的两个局势对我办事处尤为重要——布隆迪和刚果民主共和国局势。

去年，在我们的帮助下，66 000 人返回布隆迪。但是，过去几个月，难民返回的速度明显放慢，并且有可能完全停止，除非采取各种措施，让可能返回的难民对重返社会有信心。我们应当老实承认，目前还不具备这些条件。现在，从经济上支持布隆迪和各人道主义机构，对安全与和平进程的巩固，对遣返成功，非常重要。

长年动乱后，刚果民主共和国面临类似局面。从若干邻国，特别是坦桑尼亚遣返难民的工作已经开始，并在继续。刚果民主共和国也已经被选为用一种新的机构间群集办法解决国内流离失所问题的三个试点国家之一，该办法要求难民专员办事处领头解决保护和收容问题。这将是解决保护问题的一种开创性新办法，由难民专员办事处与联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)密切合作。

稳定和国际支助对这些人道主义努力的成功至为重要。但是，上星期，多达 20 000 人（大多是妇女和儿童）逃离刚果民主共和国境内冲突，通过三个边境点进入乌干达。其他的背井离乡，四处逃难的情况目前仍在发生。这种反复动乱的局面，已经致使人道主义干预几乎不可能实施。难民专员办事处已经向边界地区发出救济援助和工作人员，事实上，这些援助原定是用于帮助遣返苏丹难民的。维和人员在加兰巴公园惨遭乌干达上帝抵抗军分子杀害，清楚地显示了我们所面临问题的复杂性。

关于苏丹，对大湖区和平与发展的威胁不止于一个、两个、甚至三个国家。和平与解决问题不能一个

国家、一个国家完成。苏丹和刚果民主共和国突出说明，采用区域办法解决维和与政治任务以及安理会对它们的支持的重要性。在这方面，安全理事会即将举行的有关大湖区和平与安全问题的辩论，是非常及时的。这两个国家的局势也很好的说明了有关保护责任理念框架的重要性及其问题。

目前，全世界难民人数几乎是 1/4 世纪以来最低点。不幸的是，国内流离失所情况有所不同。若干大规模遣返行动，首先是阿富汗遣返行动，已造成难民人数减少。自 2002 年以来，已经有 400 多万阿富汗人返回家园。返回非洲国家，如安哥拉、塞拉利昂和利比里亚，以及前南斯拉夫国家的工作，也已经或者正在取得很大成功。难民和国内流离失所者是冲突结束最明显的受益者之一。一旦战争停止炮火熄灭，无数难民和流离失所者即抓住时机，在他们的原籍国重新开始生活。

但问题还不止与此。过去的十年已经说明，决不能把难民看作是不参与和平与恢复进程但受惠的人，或者无关紧要者。返回的难民已经经过学校教育，掌握新技能，而这本身是任何一个冲突后局势中的一个重要因素。我们一再看到，他们的参与对于巩固和平和冲突后的经济恢复必不可少。事实上，可持续的和平与恢复为难民返回提供了必要的条件，而难民返回对和平与恢复的持续同样重要。

这也是我们在世界其他地区，如伊拉克的目标。难民专员办事处仍然在同联合国伊拉克援助团(联伊援助团)密切协调，一旦条件许可，通过返回家园和重返社会，尽快找到持久办法，解决伊拉克境内近 130 万国内流离失所者和该地区内另有约 100 万伊拉克难民的问题。解决土地和财产问题将是帮助完成这一进程的优先事项之一。难民事务办事处希望在情况许可的情况下，加强办事处在伊拉克境内的存在和能力。

鉴于从人口的流离失所到和平与复兴之间的不间断的连接，未能按照这种连接稳步地从救济过渡到发展，成为国际社会最贯常的失败之一。人道主义援助与发展努力之间的联系，在大多数情况下根本就不起作用。

人道主义援助并非是防止暴力和流离失所现象再次出现的保障。不从短期援助有效地过渡到长期援助，就会降低解决办法的有效期。如果发展停滞且不稳定的情况增长，则大规模的人口返回工作就很难维持。没有用于发展、体制建设与和解的足够资源，各个社会就会再次解体，暂时平息的冲突就会再次爆发，平民也会被迫再次流离失所。

难民专员办事处不是一个发展机构，也不打算成为一个发展机构。但我们正在做的是提高对于需要把难民和流离失所者纳入国家发展方案的意识，我们将成为联合国发展集团中的一个可靠的伙伴。阿富汗的局势使我们看到，与复兴方面的行动者一道采取新的方法，即有必要也有可能。如果我们不从两方面着手建立联系，救济与发展就永远不会相互维系。

因此我们认为，设立建设和平委员会的决定是 2005 年的最重要事件之一。国际社会传统上对重建被战争和暴力撕裂的社会，给予太少的注意和资源。我期待着同建设和平委员会密切合作，不仅要消除救济到发展之间的差距，而且要照顾到正摆脱冲突的社会的复杂需求。难民专员办事处感谢这一未来委员会把它当作一个相关伙伴。我们还打算在其支助办公室中发挥积极作用。

现在是重提妇女在建设和平中的重要作用的恰当时机。在安全理事会第 1325（2000）号决议通过五年多后，现在还应该指出我们离实现妇女平等参与的目标，尚有很长的路要走。

此外，我殷切希望建设和平委员会将确保复兴进程在国际媒体的注意力移向别处之后依然继续。人道主义救济和发展支持，必须紧跟人民的实际需求，而不是电视网络的节目安排。

最好的补救方法就是预防，还必须在世界各地保持警惕。难民专员办事处正密切注意中非共和国的事态发展，该国北方武装团伙的泛滥以及普遍的无政府

状态，迫使数以千计的人民逃往乍得和喀麦隆。现在还有时间采取行动，并以有限的资源防止不久会出现另一次严重的危机。

预防不是一项容易的工作；科特迪瓦的局势证明了这一点。对联合国驻基格洛办事处的无耻袭击，清楚地表明极为需要找到化解这一四年之久的危机的有效办法。科特迪瓦的公开冲突会造成的人口流离失所的规模和影响，难以预测。

安全理事会关于保护平民、尤其是流离失所者的行动，对难民专员办事处极为重要。维持和平行动的任务规定和建设和平的战略，必须包含针对流离失所人口的解决办法。人道主义工作人员的安全，也必须得到保证。我借此机会欢迎大会通过了 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》的任择议定书。

我们作为一个保护机构，在今天面对着两项严重的挑战：在混杂人口流动的时代保持庇护，以及在现代社会中制止不容忍现象的增长。

很多移徙行动的原因是复杂的，但可以是突发性的，如撒哈拉以南非洲很多国家中严重的社会经济衰落，这使人们别无其他生存选择。保持庇护需要我们能够找到隐蔽在混杂的人口流动中的真正需要保护者。查明这种人的困难，随着其人数以及他们愿意冒的风险的增长而增长，正如我们在地中海地区以及不幸上个周末甚至昨天在亚丁湾再次看到的那样。

可信赖的保护必须包含防止欺骗和虐待的措施，以维护庇护制度的信誉。难民专员办事处随时准备同各国政府合作，支持它们改进立法和庇护程序的努力。我强烈呼吁共同打击贩运和走私人口的活动。保护难民需要严厉惩罚那些从这种违反常规的人口流动中获利者。

难民专员办事处充分意识到，各国有权负责任地管理其边境和确定其移徙政策。但这种措施绝不能排除那些需要保护者根据国际法而实际进入庇护程序和充分的难民身份确定工作的权利。

处理不容忍的问题或许是更艰难的挑战。不容忍就是拒绝陌生人、来自其他地方的人以及那些与之不同者。在政治和媒体中，不容忍由于民粹主义而得到增强。结果，公众常常被导致把恐怖主义、安全问题以及庇护和移徙问题看作是同一主题下的不同程度的问题。

必须坚定不移地打击恐怖主义。我们需要确定不给予恐怖主义分子庇护。但我们也需要确定，要求得到庇护本身不是一种罪行。

种族主义、仇外心里、种族冲突、崇尚暴力的民族主义以及宗教原教旨主义不幸仍然非常猖獗，是对各个社会的社会凝聚以及对全世界的和平与安全的严重威胁。维护和平与安全意味着需要战胜根植于民粹主义和不容忍的弊病。我呼吁各成员共同对付这些弊病。

主席（*以英语发言*）：我感谢古特雷斯先生的通报。

鉴于没有发言者名单，我请希望发表看法或向高级专员提出问题的安理会成员从现在起向秘书处表明他们的这种愿望。

我现在请那些表示希望发言的人发言。

杜克洛先生（法国）（*以法语发言*）：由于我是第一个发言者，我要提一些一般的看法，然后向难民事务高级专员提一些问题。

我认为，我们都对古特雷斯先生的通报极感兴趣。我们非常欢迎他的发言，原因至少有二。第一，我们充分意识到难民事务高级专员的极端重要性。我们完全懂得我们都有责任和义务帮助高级专员；更广泛地讲，我们对全世界的流离失所者负有责任。

第二，我们作为安全理事会，必须对世界上的各种危机保持战略的眼光。我认为有关难民和流离失所者的参数非常重要。因此，古特雷斯先生的通报补充了负责人道主义事务的副秘书长扬·埃格兰的通报。

我常说，如果我们要认真地完成工作，就必须记住几个世界地缘政治版图。当然，我们需要一张部队关系图和一张危机图，但是经验告诉我们，有关保护居民和难民及流离失所者状况的图向我们提供了重要的信息，为我们精确地描绘了局势，有助于我们的工作。

除了这些一般性的评论，我现在谨谈谈问题的核心和古特雷斯先生所提的一些要点。

首先，关于苏丹和乍得，我认为古特雷斯先生的分析令人感兴趣和不安。我谨提及一个具体的情况。关于我们对其安全负大部分责任的乍得的难民营，我们正看到难民营同当地居民之间紧张关系的升级。我要问高级专员，他是否有已经在执行或正在考虑的解决这一问题的具体方法。

第二，关于苏丹，古特雷斯先生提到大量难民的返回，除其他外，这是由于在苏丹、肯尼亚和难民专员办事处之间达成的协定。他是否正在考虑同苏丹的其他邻国达成其他这类协定？

我的第三和第四个问题更涉及结构性方面。高级专员谈到难民问题和难民专员办事处在危机国家的重建方面发挥的作用。除其他外，他提到难民专员办事处同和平建设委员会之间的关系。在这方面，发展难民专员办事处同联合国其他机构之间的联系非常重要，诸如联合国开发计划署、联合国儿童基金会以及其他机构。古特雷斯先生是否认为充分发展了这种合作以及存在着这种发展的前景，尤其是在我们希望和平建设委员会将拥有的日益增加的权力的范围内？

最后，我要询问难民专员办事处同各维持和平行动之间的联系。我们注意到古特雷斯先生所提的难民专员办事处同联合国组织刚果民主共和国特派团之间有关难民专员办事处驻该国特派团的一项重大协定。我想象，如同在人道主义事务中经常发生的那样，应当谨慎处理军事行动同人道主义援助之间关系的结构。古特雷斯先生是否认为难民专员办事处同各联合国维持和平行动可以建立类似形式的合作？

很抱歉我的发言这么长，但是这个议题太吸引人了，我本来想要问更多的问题。

汤姆森先生（联合王国）：我国代表团非常感谢古特雷斯先生今天与会，并且也感谢他深思熟虑和强有力的发言。我谨特别赞扬他最后所说的有关在我们处理难民流动和移徙的挑战时，价值观念的重要性的话。

我要借此同古特雷斯先生进行讨论的机会表明我们联合王国对联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)保护难民和促进持久解决的重要工作的重视。我也要利用这次机会再次正式表明，联合王国承认 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》的重要性，并且承认缔约国需要充分遵守其中的条款。

我要感谢古特雷斯先生代表难民专员办事处进行的积极的领导，在保护和支持国内流离失所者方面发挥关键作用，目前正通过协作方法和类集系统解决这一问题。我们有兴趣听听他有关这项工作迄今为止进展如何的想法。

难民和国内流离失所者的流动这一方面同和平与安全另一方面之间的联系是明确的，并同本安理会的工作直接相关。我认为，古特雷斯先生今天上午非常清楚地说明了这一点。这突出了我们自己对安理会关心事项的看法。这不仅涉及安理会处理的特定国家的局势，而且也涉及我们关于冲突管理和冲突预防的工作。我只想提出一、两点，并在这两个种类中提出一、两个问题。

第一，关于冲突后管理，我要强调，我们欢迎古特雷斯先生保证难民专员办事处将在和平建设委员会支助办公室和委员会本身发挥积极作用。

第二，我们非常欢迎难民专员办事处为确保难民和流离失所者被纳入恢复战略所做的工作。我们认为，古特雷斯先生是绝对正确的，即国内流离失所者和难民的返回是解决方法的组成部分，也是问题的一部分。我认为，在我们审查维持和平特派团以及它们

为协助难民返回正在发挥的日益重要的作用时，这一观点和古特雷斯先生的支持将有助于我们。实际上，我的观点涉及我的法国同事刚才提问的同样的领域。

我也想问我们是否可以从难民专员办事处确保难民返回的安全和可持续性的经验中吸取任何教训。我要把这个问题具体化，特别注重古特雷斯先生有关达尔富尔和乍得各项挑战的话——我们当然正在处理并将必须继续处理这个问题，他有关这一问题的观点只会增加我们对局势的紧迫感。

我想要在冲突后管理方面提出的一个问题——我不知道古特雷斯先生是否详细谈过，但我欢迎他提出其想法——就是我们对维护难民营和定居点的平民性质的极端重视。我们认为，难民营中存在武装分子，特别是他们本身在邻国寻求庇护，对难民的安全和福利造成一些严重后果，当然包括可能发生性虐待和强制招募。这些因素给人道主义工作者造成了不稳定和不安全的活动环境，引起难民收容社区和接收国的安全顾虑。因此，对区域和平与安全产生了影响。

谈到预防冲突，我非常欢迎古特雷斯先生提到第1625（2005）号决议。我们认为，在预警方面，在帮助表明和处理冲突的根本原因时，尤其在这些根本原因引起流离失所的地方，难民专员可以发挥重要作用。我认为，我们安理会将必须认真注意他有关苏丹东部和中非共和国的评论。我要在此表示，我国代表团赞赏他提出这些问题。

古特雷斯先生还谈到区域动态，我认为安理会正在日益关注这一点，但这给我们安理会和难民专员在这种警告作用方面提出挑战。

最后，我想问，难民专员办事处是否认为自己有足够能力进行古特雷斯先生的评论想必所依据的那种监测，并且用什么系统来确保其这方面的努力与联合国内外其他相关行动者的努力相协调，而不只是依赖偶尔出现在安全理事会面前。

瓦西拉基斯先生（希腊）（以英语发言）：我非常高兴地欢迎联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生，他担任这个职务现在已有几个月了。我要感谢他就难民和境内流离失所者这一重要问题作了内容非常详实和全面的通报。正如我们大家所知，安全理事会正特别关注这些问题，因为这些问题是我们议程上所有危机的一部分。

我们大家都承诺，需要确保难民生存和受到绝对保护以免遭攻击、强行征募和性暴力，尤其是针对妇女和儿童的性暴力。我们支持联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）的工作，并对其工作人员的奉献精神深表敬意，他们中有许多人在危险环境中执行任务时献出了生命。

武装冲突一般说来造成大批难民到其他国家、主要是邻国寻求避难。我们看到全世界一次又一次上演此种人间痛苦悲剧。

大部分冲突、紧张和受害者存在于非洲。苏丹是最新例子，20万人逃离该国，达尔富尔有近200万境内流离失所者。难民专员办事处的援助拯救生命，所以至关重要。

在这方面，我要问高级专员的问题是，我们联合国系统是否有可能制定并执行危机出现时的应急机制，以便立即向受威胁的民众提供现有人道主义援助。

我的另一个问题涉及久拖不决的难民局势。他能否告诉我们，加强难民专员办事处与诸如非洲联盟、欧洲联盟和欧洲安全与合作组织（欧安组织）之间的合作在何种程度上已经或可以为联合国难民事务高级专员办事处的努力提供新动力？

另一个重要问题是，我们如何确定目前寻求避难的难民的身份并予以处理？希腊对此很感兴趣并涉及到这方面，因为我们每年接待许多非法移民和难民。事实是，我们生活在一个不断变化、富有挑战性和复杂的世界中。我们必须凭借国力保护我们的边界和安全，特别是防止恐怖主义威胁，同时确保我们为那些根据国际法有权获得避难保护的人提供此种保护。

在此框架中，并作为欧洲联盟成员国，希腊期待着按照海牙计划规定，在 2010 年以前设立一个欧洲共同避难系统。

另一方面，我们感到鼓舞的是，最近有积极迹象表明，过去数年中难民总人数有所减少，自愿返回家园的人数有所增加，尤其在阿富汗、利比里亚、卢旺达和苏丹南部。我们还认为，遣返是最佳解决办法，但必须有一个稳定、安全、重建和发展的环境。我们希望新设立的建设和平委员会将提供一个独特机会，与联合国难民事务高级专员办事处一道确保保护难民并让他们重返冲突后社会。

难民的人道主义需求包括全面保护人生的实质——每个人的尊严和人权。

最后，我因此要再一次赞扬联合国难民事务高级专员办事处和古特雷斯先生本人，他们的了不起的工作有益于数百万人民。

马约拉尔先生（阿根廷）（*以西班牙语发言*）：主席先生，首先请允许我感谢你召集与联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生这次内容详实的公开会议。我们要感谢古特雷斯先生作了关于世界范围内的世界难民和境内流离失所者局势的通报。我还要表示，阿根廷政府赞赏古特雷斯先生的组织和他本人每天从事的重要工作，因为我们认为，为履行其所肩负的职能，他必须深刻了解国际现实并富有为无发言权的人们奋斗的明确斗志。

最近的报告显示，人们对有些冲突有理由产生希望。的确，我们听古特雷斯先生说，目前难民人数是过去 25 年来最低的，而且在一些冲突中，特别是在非洲，局势似乎已经改善。

然而，冲突和侵犯人权现象继续普遍存在，导致许多人迁徙他方。

我们关切冲突造成的境内流离失所问题，并且我们认为这个问题应得到安理会的适当关注，因为正如安理会过去所说，难民和境内流离失所者在武装冲突中特别脆弱。

安理会最近于 12 月 9 日就武装冲突中保护平民问题举行的辩论雄辩地强调了许多这样冲突中的流离失所者的困境。

从这个角度看，联合国难民事务高级专员办事处和安理会肯定有重要的共同关切领域。专题和针对具体国家的安理会决议所载的诸如人道主义人员接近需要帮助的民众、人道主义人员的安全保障、武装冲突中的儿童和妇女的处境以及保护平民等领域的任务与高级专员办事处的任务特别相关，可对该办事处的保护任务产生重大影响。

我们认为应考虑到这些方面的相互作用，尤其在制定、部署和运作综合特派团时。

必须有保护流离失所者营地的明确任务，并且在设立或延长维和特派团时必须包括这些任务。

关于将强奸难民用作一种冲突武器的报告，以及绑架和凌辱难民儿童仍然是流离失所局势中的常见现象。侵犯流离失所者人权的行为对于安理会执行评估平民遭袭或是向其提供人道主义援助受到蓄意阻挠的情况这一任务尤为重要。应当特别注意那些安理会被赋予保护责任且构成战争罪、危害人类罪和其它罪行的情况。

我们已经对关于很多难民回返其原籍国，特别是非洲原籍国的报告表示了希望。这些回返发生的背景千差万别。它们包括诸多因素——包括安全考虑——这些因素对此类回返的可持续性产生积极或消极影响。虽然某些因素属于安理会的职权范围，但显然，本组织各机构，包括新近成立的建设和平委员会的广泛参与非常关键。

布里安先生（斯洛伐克）（*以英语发言*）：首先，我愿感谢联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生的通报。他的通报使我们了解了联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)在苏丹和大湖区冲突地区活动的宝贵的最新情况。

我们高度赞赏难民专员办事处工作人员和各特派团为保护和援助世界各地 1 920 万难民和境内流离

失所者所作的不懈努力。在这方面，我们支持难民专员办事处在其第九次全球呼吁中提出的全球战略目标。这些目标特别强调了通过使成果管理制度化，加强该机构活动的质量、效能和效率。

加强国际社会保护受武装冲突影响的平民的总体能力是我国政府的优先事项之一。在这方面，我们赞扬难民专员办事处努力克服当前难民制度的最大挑战之一，即冲突造成的境内流离失所者问题。我们同意古特雷斯先生以前的说法，即对境内流离失所者的处理是国际社会过去最大的失败之一。在这方面，我们欢迎加强难民专员办事处支持协作努力，以全面解决境内流离失所问题。解决境内流离失所问题已被确定为难民专员办事处的全球战略目标之一。我们希望听听古特雷斯先生对于这方面进展和挑战的看法。

我们高度赞扬难民专员办事处在帮助阿富汗 400 多万难民返回家园方面取得显著成功。我们也欢迎古特雷斯先生介绍去年将 66 000 名难民遣返布隆迪的进展情况；已经有 38 000 多名利比里亚人也被遣返。这一进展之所以成为可能，是因为这两个国家的安全形势明显改善。在这方面，我们赞同古特雷斯先生的看法，即难民专员办事处应当成为建设和平委员会及和平支助办公室今后活动的重要伙伴和参与者。我们认为，该委员会将为我们提供实现冲突后稳定与发展的一个有效工具。我们还认为，难民专员办事处能够凭借其独特的潜力以及多年来在冲突地区所积累的经验，为该委员会的工作作出贡献。

最后，我愿问古特雷斯先生一个问题，这个问题涉及刚果民主共和国最近的事态发展以及难民从邻国，特别是乌干达回返的安全情况。最新消息称，刚果在乌干达的难民在逃离刚果民主共和国东部基伍地区的战乱后，近日已开始返回家园。我们听说，刚果民主共和国的局势非常动荡，该国的军事活动也于近日恢复。我们还听说，15 000 名难民露天住在基索罗机场，等待形势好转。高级专员能否为我们介绍一下乌干达边境地区刚果难民当前境况的一些详情，以及难民专员办事处为援助这批渴望返乡但受困在边境的难民所可能采取的行动的一些详情？我们听说，按照难民专员办事处目前的做法，该机构只能向边境地区的难民提供饮水，而没有其它东西。我们想知道这种做法今后是否会有所改变。

大岛先生（日本）（以英语发言）：首先，我们欢迎高级专员安东尼奥·古特雷斯先生来到安全理事会。我们非常感谢他就联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）工作及其与安全理事会工作的联系所作的富有见地的介绍。

全球难民总数的下降趋势本身是一个非常值得欢迎的事态发展。但是，与此同时，我们仍然深为关切的是，在不少难民局势中，特别是在非洲，难民案件数量仍然很多，并且，由于冲突旷日持久，数百万难民和境内流离失所者仍在受苦受难，而且未来形势无望好转。在这些情况下，联合国和国际社会必须确保为他们提供充分的救生援助和保护，同时也要确保难民营里的人员安全。在这方面，我赞扬难民专员办事处克尽职守和辛勤工作。

为了提供此类援助和安全，各种难民机构、其它人道主义行为者、区域组织的维持和平行动和部队之间（在部署此类部队的情况下）在当地切实合作有时是极为重要的。关于这一点，我要问高级专员一个问题。在难民专员办事处最近在当地的工作中，是否遇到过这方面的困难？难民事务高级专员如何评估难民专员办事处与当地军事行为者，即有关维持和平行动人员之间的合作水平和质量？

第二，不应忘记对收容了大量难民的社区给予援助的问题。高级专员提到了坦桑尼亚在这方面的可嘉努力。乍得的地方社区由于接收了来自达尔富尔地区的很多难民而承受着相当大的负担。还有很多其它类似的例子。国际社会应当以分担负担的精神援助难民收容社区，以确保难民的流动不会导致某一区域的不稳定。在这方面，重要的是要再次说明，9 月份首脑会议（大会第 60/1 号决议）重申了团结和分担负担的原则。捐助界必须重下决心，支持各国援助难民人口及其收容社区。

一旦满足难民回返条件，就必须确保难民持久自愿回返和重新融入社会，确保恢复正常生活。今年，我们预计有大量的难民可能要回返，尤其是在苏丹南部。国际社会应当援助苏丹和其他地方从紧急救济向重建的顺利过渡。

在这一点上，高级专员强调难民回返与可持续性之间的联系很重要。我们同意。高级专员今天上午发言时说：

> “不得把难民看作是和平与恢复进程的局外受益者或干脆是后来者。难民回返，他们受过教育，掌握了新的技能，这本身在任何冲突后情况下都是一个关键因素”。（见上述）

在这方面，我们认为，人类安全观念应当发挥重要作用。根据人类安全概念，不能而且也不应当把难民看作是其回返社区的负担，而应当看作是促进其所属社区福利的可能贡献者。根据这一理念，日本提出了阿富汗和其他地方难民持续回返的倡议。我们也期望新设的建设和平委员会为此做出贡献。

尽管全球难民人口有所减少，但是境内流离失所者的人数却持续上升，已是难民人数的两倍多。世界许多地方包括乌干达北部区所看到的境内流离失所者的困境，令人不安。然而，2005 年 9 月首脑会议成果文件（大会第 60/1 号决议）承认《关于境内流离失所问题的指导原则》是一个重要的国际框架。联合国需要加强其保护和援助境内流离失所者的能力，把它作为其人道主义议程上的一个优先项目。因此，我们兴趣盎然地跟踪机构间常设委员会关于这一问题的持续讨论，包括集群办法。我们希望感兴趣的国家参与为此举办的热烈辩论。

在日内瓦，日本大使藤崎现在主持难民专员办事处执行委员会的工作。我要表示我们期望执行委员会和高级专员古特雷斯之间的密切合作将促使更加有效地执行难民专员办事处的任务。

最后，我希望向古特雷斯先生表示日本非常尊重他的领导。我们祝他一切顺利。我也要祝贺 Judy Cheng-Hopkins 女士出任助理高级专员，并祝她万事如意。

洛伊女士（丹麦）（以英语发言）：我也要表示感谢联合国难民事务高级专员古特雷斯先生就安理会议程上的一些冲突对冲突区的难民和境内流离失所者的影响所做的全面详实的报告。

我不想在所提到的每起冲突上花太多时间，只想发表几点意见，提出几个问题。这些问题涉及联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）的工作及保护难民和境内流离失所者的某些要点。

第一，我要就难民专员办事处在联合国改革过程中的作用谈几点想法。丹麦支持目前旨在改进人道主义系统能力和准备状态的人道主义改革进程。特别是必须更好地保护境内流离失所者，他们是全球最大的脆弱群体。遗憾的是，这一点每日都因达尔富尔地区、刚果民主共和国、乌干达北部区等持续发生的事件而更形突出。因此，丹麦欢迎机构间常设委员会实行集群办法的决定，而且我们也赞扬难民专员办事处在这方面承担了一些重大任务。然而，处理境内流离失所者处境的新集群办法的财政影响似乎仍然未定。

丹麦注意到难民专员办事处呼吁捐助者迅速提供捐助，以便在刚果民主共和国、利比里亚和乌干达开展境内流离失所者的工作。我们充分认识到了这一点，也将考虑增加资助。另外，我们理解，难民专员办事处目前面临种种财政困难，是因为在中央应急基金 3 月中旬开始运作之前它无法从该基金得到前期资金。

高级专员如何评估新增活动的筹资前景？

第二，关于和平建设问题，难民和境内流离失所者是冲突的受害者，他们的安全回返必须列为冲突后和平建设的一个优先事项。例如，安全理事会负有把保护平民列入其特派团的任务中的具体责任。然而，要找到持久的解决办法，必须让所有有关行为者参与。因此，丹麦完全赞同难民事务专员办事处的看法，一旦建设和平委员会和建设和平支助厅开始工作，就

必须把持久解决流离失所人口问题纳入它们的工作中。

我们认为，难民专员办事处与维持和平行动部在全面维持和平任务中彼此合作为流离失所人口安全回返创造更好条件，是向持久建设和平迈出的重要一步。然而，我们也注意到，高级专员先前多次讲过，难民专员办事处如今实行的许多自愿遣返可能不会持久。

我们如何确保更持久的活动？

第三，关于“公约补充”项目，丹麦一直大力支持通过“公约补充”找到解决难民问题的持久办法。我们认为“公约补充”是确保从救济向发展援助过渡的一种重要工具。然而，更多捐助者承诺在实地支持“公约补充”项目也很重要。我们相信难民专员办事处将继续发挥鼓动捐助者的作用。这方面的一项非常积极的发展是，难民专员办事处已经开始与联合国开发计划署(开发计划署)合作拟订一项《非洲持久解决方法的框架》。

高级专员如何评估让其他发展机构参与进来方面的进展？

第四，关于从救济向发展援助过渡问题，开发计划署领导下的早期恢复组将在联系救济和发展方面发挥关键作用。早期恢复组也应当帮助难民专员办事处在冲突后和灾后情况下提供持久解决办法与保护。承担较长期发展任务的联合国各组织必须接管难民专员办事处的工作。我们需要确保难民和境内流离失所者的回返能够持久。例如，苏丹、利比里亚和刚果民主共和国就是我们需要迅速看到各发展机构在实地加强存在的地区。

在这方面，我要指出，难民专员办事处是丹麦来源地区倡议的主要合作伙伴，该倡议支持难民专员办事处的一些增强保护和确保持久解决的方案。我们认为来源地区倡议是解决遣返引起的一些过渡问题及使难民和境内流离失所者重返社会的主要工具。丹麦从支持斯里兰卡过渡方案中所得的经验，揭示了联合国各机构努力以综合方式解决过渡问题所遇到的种种困难。

因此，我最后要鼓励难民专员办事处和联合国其他机构更好地协调它们在实地中的活动。

奥基奥先生（刚果）（以法语发言）：主席先生，我要感谢你召集关于一个对我们非洲大陆具有特别影响的主题的本次公开通报会。我还要感谢联合国难民事务高级专员古特雷斯先生作了通报，这十分清楚地表明，他重视非洲难民和流离失所者问题——他就任时强调的一个问题。

我们意识到这项任务很艰巨，也意识到这一棘手和复杂领域中的种种困难，因为这一领域包括人道主义援助以及难民和流离失所者回返。他迄今所作的努力是值得称道的；他首次对大湖区的工作访问，就是一个恰当例子。

尽管各地已取得一些进展，但难民的总体状况依然令人不安，而且未有任何明显改善。这只能使我国代表团感到关切。这就是为什么我国代表团要求特别注意古特雷斯先生所描述的紧急局势——苏丹和大湖区局势。在这些地区，暴力行为每天都与有罪不罚现象共存。因此，我们支持他要求对有关各方施加国际压力，因为这可能有助于我们扭转目前的消极趋势。

我们欢迎联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）在包括布隆迪、刚果民主共和国和利比里亚在内的某些国家难民回返方面所作的努力，我们还鼓励巩固正在这些国家开展的进程，尤其在刚果民主共和国，因为那里的局势很不稳定。我们还知道，需要特别重视正在返回本国的人的处境，以便促使他们融入日常生活。我们必须为这种回返提供最佳条件，因此在这方面，我们吁请捐助者支助难民专员办事处正在开展的这项重要活动。

古特雷斯先生在通报中还谈及安全问题，包括影响人道主义工作人员的安全问题，因此我们要表示我们在这方面的关切。我们知道，而且先前一些发言者

也提及，难民和流离失所者问题往往起源于非洲一再发生的各种冲突。第 1625（2005）号决议雄辩地阐述了这一议题。因此我国代表团要强调指出，虽然我们必须处理流离失所者和难民问题，但同时应该特别重视非洲冲突的各种起因。

为了澄清情况，我要向古特雷斯先生提几个问题。第一个问题只是要求提供信息。我们想知道我们在“公约补充”倡议方面现在处于何种状况，该倡议是近年来多次讨论的主题，在日内瓦尤其如此。他还提出了在收容国可持续安置难民的问题以及难民参与发展活动的可能性。我国代表团想更多地了解有关他在这方面的期望。

杰尼索夫先生（俄罗斯联邦）（以俄语发言）：俄罗斯联邦支持作为向难民提供国际保护的牵头国际机构的联合国难民事务高级专员办事处的活动。

我们认为，由坦桑尼亚主席倡议召开的安全理事会本次会议极为重要。古特雷斯先生的评论就证实了这一点，我们感谢他作了全面通报。他向我们提供的信息以及他引用的数字，确实具有启迪作用。

高级专员还向我们提出了一份绝非详尽的国家名单，在这些国家，数十万、甚至是数百万人被迫逃离家园，在本国一些并非始终安全的地区或在邻国寻求庇护和保护。当然，这种大规模流离失所现象正在对收容国的经济造成十分有害的影响，而且往往成为破坏这些国家民主政治生活的危险因素。

盗贼行为、抢劫、凶杀以及强奸，是几乎所有冲突地区的特征，在非法武装团伙活跃的地区更是如此。我们都很清楚地知道这种暴徒团伙的犯罪活动。在这些局势中，协调联合国维持和平行动变得越来越重要，在非洲更是如此。这种活动是在安全理事会核可的其任务范围内进行的，而且这些国家有联合国难民事务高级专员办事处的存在。难民专员办事处可确定包括难民在内的人口中最易受伤害的群体，并向他们提供他们需要的援助和保护。我们认为，这种协调工作的典范是非洲联盟驻苏丹特派团开展的工作，该国尽管存在着我们大家都熟悉的复杂情况和问题，但在难民和境内流离失所者聚居的达尔富尔各地区，针对他们的暴力的程度已有所降低。

俄罗斯联邦支持难民专员办事处最高管理层的举措，因为办事处正在努力提高该组织的效力。我们并且赞同维持为其各方案自愿提供经费的现有原则。2005 年，俄罗斯再次向难民专员办事处的预算提供了自愿捐助，而且我们希望在将来继续这样做。如有可能，我们将努力扩大我们参与国际人道主义活动的范围。

塔谢-门森先生（加纳）（以英语发言）：首先，我要感谢难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生作了全面通报。

1950 年 12 月设立的联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）是无与伦比的。该办事处无疑是全世界最大和最有效的人道主义机构。它与无数的机构和非政府组织共同努力，使因战争、饥荒和自然灾害流离失所的数百万易受伤害的人有了希望。今天，有 1 920 万人得到了该办事处的援助。需要援助的易受伤害者人数，以及需要人道主义救济的地区几乎不计其数。这些国家包括苏丹、刚果民主共和国、科特迪瓦、海地、科索沃和阿富汗，在此仅举几例。

现在的问题是，难民专员办事处处理这些新挑战的能力如何。难民专员办事处的核心任务是领导和协调行动、保护难民及解决全世界的难民问题。从这一核心任务中可引出两个主要目标：保护难民的权利和福祉，以及确保每个人都有权寻求庇护和在另一个国家找到安全庇护所。

在这一任务的核心是以下问题：哪些人属于难民？1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》将难民定义为身在其国籍国以外，由于有充分理由担心因种族、宗教、国籍、属于特定群体或政治观点将受迫害而不能或不愿返回国籍国的人。这一定义是国际难民法的基础。

在冲突可能造成大规模难民流，使接收国的设施不堪重负的这个时代，容忍度非常低。非法移民是另一个复杂因素。因此，由于非法移民而不堪重负的一些国家的政府存在着将难民问题与非法移民问题同等考虑的倾向。难民专员办事处面临的挑战是寻求成员国的合作，确保其承认难民问题是独特的人权问题，而不是移民问题。

一些非法外国人滥用难民地位，不仅仅是造成了弱势群体被拒绝这一最基本权利——国际人道主义法和《世界人权公约》都承认的这一权利——的问题。难民专员办事处必须与各国一道努力，消除以执法和实行反非法移民措施为名逐渐侵害难民权利的现象。各成员国履行 1951 年《难民地位公约》规定的义务和承诺，也非常重要。

布伦希克先生（美利坚合众国）（*以英语发言*）：我国代表团也想感谢高级专员古特雷斯今天上午所作的深刻有力的情况通报。我们认为，他已在其极具挑战性的职位上创造了一个非常有力的开端，而没有增加更多的挑战，扩大由各位同事提出的许多问题构成的可怕清单，所以，我将只发表几点看法。

美国有力支持联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处），有力支持以多边办法为难民提供服务。我们在很大程度上依赖难民专员办事处在实地与其他联合国、国际和非政府组织伙伴进行协调，确保保护难民和满足难民的援助需要。由于这一原因，我们打算继续对难民专员办事处的工作给予慷慨的财政支持。

正如其他安理会成员所注意到的那样，我们正在密切关注联合国通过指定机构担任各部门小组领导来复兴合作办法，以满足境内流离失所者的需要的努力。这样的改革早就应该进行了。但我想指出，我们感到关切的是，难民专员办事处应作出努力，确保其对境内流离失所者问题的参与不对其援助难民的任务产生任何影响。

我们期待着继续与高级专员办事处进行合作，以改进联合国对人道主义危机的反应，包括加强其工作的责任制。

加利亚多先生（秘鲁）（*以西班牙语发言*）：我们要感谢联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生的重要情况通报。难民和流离失所者问题是国际社会当前必须解决的最复杂的问题之一。秘鲁感谢他为保护世界各地的难民和流离失所者所做的工作以及他寻求解决难民面临的各种问题的持续努力。秘鲁还想指出，我国十分尊重在履行义务时受伤或被杀害的人道主义工作者。

联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）在今后仍面临着极具挑战性的任务。它必须面对许多已存在很久的难民情况，这些情况由于世界各地区出现的新的紧急状况而有增无已。它必须面对各社会越来越明显的不容忍和不信任迹象，由于这些情况，庇护地位正在失去作用。它必须处理移民潮，必须继续处理各种人道主义危机，比如达尔富尔局势。

在这种背景下，秘鲁鼓励难民专员办事处继续寻找富于想象力的办法，以确保全世界的所有难民和流离失所者都能享有有尊严的生活。我们支持难民专员办事处与联合国其他组织、非政府组织和各国政府的合作。我们欢迎难民专员办事处与苏丹和肯尼亚政府最近签署协定，决定在今年第一季度遣返 70 000 多名苏丹人。我们的理解是，遣返行动将以自愿返回为基础，而且这是第一个协定，在以后几个月中，难民专员办事处还将为此与苏丹的邻国谈判签署六项协定。

我们可以断定，难民局势已发生变化，成为一个相互依赖的事例。从这一情况中可以看出，一个国家的问题会如何直接影响其他的国家。这也印证了难民问题与人权问题的相互依赖性。侵犯人权行为不仅是造成人口大量外流的主因之一；只要侵犯人权行为继续存在，也就不存在自愿遣返的选择。近年中不断严重的另一个现象是境内流离失所者现象：这些人被迫逃离家园，但仍留在自己国家的领土上，因而，他们被排除在难民保护制度之外。

主席（*以英语发言*）：我现在以坦桑尼亚联合共和国代表的身份发言。

我感谢联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生，他对联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）在保护和帮助世界各地的难民方面所作的值得赞扬的工作，作了内容详尽和信息丰富的发言。我也要欢迎朱迪·程-霍普金斯女士出席会议，并祝贺她最近被任命为难民事务助理高级专员。

连续 45 年中，我们接收和接纳了来自大湖区邻国和南部非洲的难民并为他们提供了保护。坦桑尼亚自 1964 年起便与难民专员办事处进行合作。目前，在坦桑尼亚联合共和国共有 532 240 名难民，他们主要来自布隆迪、刚果民主共和国和索马里。尽管已开始向刚果民主共和国和布隆迪进行有限的自愿遣返，这一数字在非洲仍属最高。

坦桑尼亚是将庇护作为人道主义需要和一项国际义务给予邻国民众的。我们已知道容忍和同情陌生人与不幸者的重要性。与此同时，作为接收国，我们面临各种挑战，既有混杂的人员流动，又需要将真正的寻求庇护者与那些别有用心者——如犯罪分子和出于社会和经济原因滥用庇护渠道者——区分开来。在一个人口压力越来越大的区域，这会是一项非常复杂的工作。

对我们作为接收国而言，难民问题的关切领域包括：对难民的援助越来越少，难民接纳区的环境和基础设施受到的压力日益增大，一些难民携带的小武器和轻武器使公共安全保障不断恶化，难民专员办事处遣返行动的资金出现不足，回返国接收回返者的能力较差等等，这些都阻碍着自愿遣返。

在我们区域中，曾经在卢旺达发生了灭绝种族事件。因此，我们需要接受保护平民人口免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪侵害的责任概念。我们还重申需要加强对冲突地区中的人道主义工作人员的保护。

可以通过处理难民问题的根源以便防止冲突来缓和并有效地解决难民问题，包括通过注意预警信号，例如难民专员办事处在苏丹东部发出的信号。应该在安全理事会第 1625（2005）号决议的范围内鼓励和支持我们区域各国解决我们区域中的残留冲突——包括通过大湖区进程来实现解决。我们必须行动起来以处理正在达尔富尔发生的危机。我们赞扬人道主义机构，例如难民专员办事处在那里做的工作，但是人道主义行动必须辅之以安全理事会与非洲联盟合作执行的持续和协调的政治和安全方面的行动。

我回顾，难民专员办事处是最早提出和主张需要在冲突后局势中实现从救济到发展的顺利过渡的机构之一。因此，对我们大湖区中正在摆脱冲突的国家来说，最近设立的建设和平委员会是一个迫切需要的加强和平与安全机构。我们希望，将为它提供充分的资金以填补冲突后国家在发展方面的空白，并促进新生的政府和遭受破坏的社会实现稳定。

我们重申我们各国领导人在去年 9 月的首脑会议上作出的维护难民保护原则的承诺。我们敦促在保护难民和为难民和流离失所者的困境寻求持久解决办法方面共同承担责任。我们支持与难民收容国分担负担的建议。我们完全同意日本代表所表达的看法。

最后，像我们的丹麦同事一样，我们也想知道难民专员办事处为其难民方案提供资金的情况，特别是考虑到新承担的以分组方法对涉及境内流离失所者的局势作出反应的责任。我们还想了解在满足回返者的需要方面所遇到的各种困难，特别是在像布隆迪和刚果民主共和国这样的国家。

我现在恢复履行安全理事会主席的职责。

我请古特雷斯先生回答提出的各种看法和问题。

古特雷斯先生（*以英语发言*）：我感谢安理会所有成员的出色发言，以及今天在这里提出的非常相关的问题。

（*以法语发言*）

我首先感谢法国代表表达的看法，并尽可能简短地回答他的问题。

首先，在乍得，由于严重缺乏自然资源，特别是水和木材，因此在非常贫穷的地方人口与人数众多的——20 多万人——难民之间不可避免地出现了紧张，因为这些难民也在使用当地非常有限的资源。

在这方面，我们采取了两种举措：第一，建立了人口—难民联合委员会以试图消除冲突、困难和问题，并共同处理这些问题。第二，我们采取了一些举措减轻难民营对有关自然资源，特别是水和木材造成的影响。在用水方面，通过利用新的水源来缓和影响；而在木材方面，则是通过采用新技术，来大大减少难民做饭所需要的以及在其他方面需要的木材的数量，以保护木材。

目前正在与所有邻国谈判三方协定。令人遗憾的是，我们开始得太晚了，因为当时非常难以决定谁可以代表苏丹方面签字：是喀土穆政府，还是南部地区政府。我们遗憾地损失了几个月的时间，这也反映了最终为苏丹问题找到一种解决办法的困难和复杂性——这种解决办法现在使我们能够达成这些协定。

最近，我们与联合国开发计划署一道发展了一个我们将试图在当地建立的新合作框架，包括通过规划旨在为非洲找到可持续解决办法的联合活动。但是我必须非常坦率地表示，人道主义援助活动和发展援助活动之间存在的差距问题将不会很容易地仅仅通过机构间合作得到解决：它是需要国际社会加以解决的一个重要问题。各国本身必须起领导作用，表现出为解决这个问题作出决定性贡献的意愿。

确实，如果我们看一下人道主义和发展这两个方面的各个行动者，我们就可以看到，他们有不同的文化、不同的时间安排。他们在一道执行旨在处理在我看来是共同的问题的联合方案时遇到极大的困难。这是一个关键问题。这个问题应促使我们所有人都参与它的解决。

有时，即使在像我国这样的国家中，国际活动也是由处理人道主义问题的部门与处理发展问题的部门之间分担的。国内对话并没有起作用。我在本国政府中看到的这种困境在任何地方都存在。这是一个关键问题。我认为，对我们所有国家来说，特别是涉及冲突得到解决后保持和平的问题时，以及确保对难民回返行动的支持时，对这个关键问题的解决是取得成功的一个必要条件。

法国代表提出了一个核心问题：人道主义机构与维持和平行动之间的关系。我们对处理这个问题从来没有犹豫过。我们认识到需要保持人道主义行动的民事性质，但是，我们一贯与维持和平行动部进行了非常重要和有力的合作。我们准备在保持我们的任务的自主性方面与维持和平部队进行合作。但是，我们认识到，除非在各区域中有最起码的安全保障，否则要想采取任何有效的人道主义行动是绝对不可能的。正在刚果民主共和国发生的情况是以更系统的方法在保护领域进行这种合作的一个很好的例子。我们期待着产生符合人道主义行动基本原则的良好结果。

（以英语发言）

我感谢联合王国代表表达的看法。他的第一个问题涉及分组方法和采取这种方法的初步结果。我认为，可以说这是一种新方法；它需要有很多灵活性才能取得成功。不能使这一方法变为一种烦琐的和官僚式的方法；它需要有很多灵活性，必须能在实地尽快有效。这是我们的主要关切。

我认为，在总部各机构中做了非常有用的工作以便为各分组建立一个全面框架。但是，我们现在是在实地面临困难。一个例子是在巴基斯坦的难民营管理。虽然我们的分组方法并不是为了处理自然灾害，但是，考虑到该国收容了 300 多万难民，我们不在巴基斯坦参与工作将是不可想象的。

目前已设立一个营地管理组和供水与卫生组。如果营地中出现供水问题，谁应负责？最终应由谁来解决？只有将这一方法与实地现实结合起来，我们才能解决问题，并找到适当的机制，简化手续，在没有官僚程序的情况下，本着一种基本构想来处理问题。在每一种情况中，那些有能力的人都应该采取行动。我

认为，这是使分组方法发挥作用的关键要素。如果我们即便在僵硬的框架与现实不符的情况下仍坚持使用这一框架，那么我们就会失败。我认为，这是我们应该从巴基斯坦行动早期阶段中汲取的教训。我认为，我们已经汲取了教训，而且将会改进我们的能力，使它起作用。

联合王国代表就预防和解决冲突问题提出了许多非常相关的考虑因素。当然，他的发言在很大程度上侧重于达尔富尔和乍得。我要再次强调，我们认为，苏丹/乍得问题是我们在当今世界中可能面临的最严重人道主义问题。我认为，今天，促使它朝着正确方向发展的关键要素是尽快在达尔富尔达成和平协定。我认为，国际社会的所有努力以及有能力而且愿意介入处理这一局势的所有国家所施加的所有压力，现在都应集中在这一非常明确而具体的目标上。我们应该不失时机地确保就达尔富尔达成和平协定。由于有关各方之间的分歧很大，除非协调一致地施加许多压力，并且每个人一道努力，和平协定就有可能无法达成。如果不能达成和平协定，那么我认为，这种局势可能会在不远的将来引起严重得多的事态发展。

现在，达成和平协定只是解决重建达尔富尔社会这个复杂的大问题的开始。其后将需要开展许多和解努力。否则，这一点将不可能做到。我还认为，以后，除非拥有适当的任务授权，并且拥有一支需要资源——我们应该坦率地承认，非洲联盟未获得完成其应有使命所需的足够资源——并且享有威慑信誉——使那些违反和平与停火协定的人明白，他们可能会受到这支部队的严厉惩罚——的部队，那么失败的风险将是非常大的。

我们认为，和平协定是绝对关键的。我认为，每个人都应该参与并施加压力，这样才能达成协定。第二，一支部队——一个不受安理会和其他机构就其领导层、组成和性质作出的决定影响的部队——的信誉将是绝对关键的，正如我已说过的那样，重建一个需要许多重新设计的社会的持续努力也是非常关键的。

联合王国代表谈到了营地的非军事性。这一点是绝对关键的，而且是人道主义行动中的最重要因素之一。这一点很难保证，因为成员们知道，我们不是一个国家。我们没有军队，没有警察部队。在许多国家，我们正有效地为地方警察部队提供强有力的支持，以使它能够做自己的工作；在其他一些国家，情况如此困难，以致于我们自己都认为，我们已不再有条件在那种情况中开展行动，而且那些营地也不应再继续被视为难民营。我们已经在巴基斯坦这样做了，我们现在正与我们的伙伴进行激烈的讨论，例如就伊拉克境内迈赫穆尔难民营的局势进行的讨论。

关于预警问题，我们有我们自己的预警和监测机制。当然，它们很薄弱，但我们正与联合国其他机构进行非常良好的对话，而且我相信，在当今世界里，它们能够作出微薄、但很可能有益的贡献，建立一种更有效的能力，在有关问题爆发之前就发现。

我还很想感谢希腊代表的评论，他谈到了联合国系统的改革和我们在这方面的作用以及需要在解决旷日持久难民局势方面开展有效合作，有效分担责任以使之成为可能。

希腊代表就遣返以及成功开展遣返工作所需安全与发展条件的必要性提出了非常重要的意见。我想介绍一下我们在世界一些地区所作各种调查的结果。与我们的期望相反，要想使遣返进程能有效启动并成功开展，比解决安全问题更为重要的问题是，难民的主要关切是生计条件——是工作、发展、学校、保健和使他们能过上体面生活的其他条件。对我们所有人来说很不幸的是，不安全问题非常严重，导致上述关切有时在许多难民考虑返回家园时成为次要的关切。

（以西班牙语发言）

我要感谢阿根廷大使对我们工作给予了高度肯定。我还要指出，我们对阿根廷所作的决定非常感兴趣。它最近决定成为收容国，以便分担责任，解决与难民有关的问题。阿根廷在制定《墨西哥行动计划》方面发挥了重要作用。该计划是拉丁美洲在支持和保

护难民以及解决难民问题方面开展合作的框架协定。我认为，具有典范作用的《墨西哥行动计划》不仅应得到我们的支持，而且还应该得到整个国际社会的支持，尤其是在解决拉丁美洲，特别是哥伦比亚的严重流离失所危机方面。

（以英语发言）

我要感谢斯洛伐克代表所作的评论以及他对境内流离失所者以及我们正在开展的努力的关心。实际上，的确取得了进展。我们建立了一个全球框架。我们目前正在已选出的三个试点项目国家——刚果民主共和国、利比里亚和乌干达——开始工作。我相信，通过逐步、认真地进行努力，而且在不抱有我们自身资源和能力无法达到的野心的情况下，我们将能够逐步处理当今世界所面临的这一非常引人关注的问题。

正如斯洛伐克代表非常准确指出的那样，在各地的遣返工作中已经取得了实际进展。阿富汗也许是难民专员办事处提供支助的最成功遣返事例。

斯洛伐克代表就刚果民主共和国与乌干达之间边界沿线的局势提出了一些具体问题。这里有两个主要的令人关切的问题。他具体提到的一点涉及基索罗区人民，现在人数只有 8 万人。许多人已经返回，但是他们生活在边界沿线，没有任何真正的住所。今天，我们正在建造一个小诊所和 10 个大的临时住所。我们正与世界粮食计划署一道，实施一项针对他们的高蛋白食品支助方案。我们认为，解决的办法当然并不是让他们继续维持此种状况，我们同意乌干达政府的意见：内地最好的地方——因为难民不能继续呆在边界地区——是纳基瓦利，那里已经有 16 000 名难民，而且目前正在为那些想去的人做准备。有一定数目的人——确切地说是 5 278 人——已经登记要前往纳基瓦利。我们现在将动员他们前往那里，以确保有效提供条件，为其提供体面的帮助。不幸的是，还有许多其他人仍在考虑是否回去，而在他们目前所在地向他们提供帮助要困难得多，但是我们正在尽力。

卡农古地区另一个地方有约 5 000 人更希望返回刚果。其中数百人已经同意迁移，我们现在也正在同乌干达政府一起拟订一项迁移方案。我所能保证的是，一旦确定迁移方案，我们将向那里派人，并开始逐人逐例决定解决办法。当然，对任何组织来说，这种事情是一个恶梦，因为它随时随地突然发生。我们不断地需要把资源和人力从一项行动转移到另一项行动，以便有效地解决人们在此已经提出的问题。

我要向日本代表表示深切的感谢，并表示，我完全支持他有关分担负担和促进可持续自愿回返的意见。我要赞扬日本和我的前任绪方夫人的贡献，尤其是他们对人的安全概念的支持，这也许是帮助填补救济与发展之间的缺口，并为可持续回返创造条件方面最丰富的概念之一。我可以请安理会放心，与藤崎大使的合作非常好，我们确实在满怀热情地合作，争取大大提高难民专员办事处的工作效力和在人道主义界的作用。

我愿向丹麦大使表示深切感谢。丹麦一直非常积极地参与人道主义改革进程，是难民事务专员办事处在全球各地活动的一个非常坚定和始终不渝的支持者。让我非常坦率地回答她提出的第一个问题，关于国内流离失所者所涉财政问题。我曾在这一进程开始时指出，我们想要根据通过分组方法规定的框架，以可预见的方式充分参与解决世界各地国内流离失所者问题，但我们认为，将难民资源转用于支助国内流离失所者并非明智之举。

这显然是我们现在的做法。但我要非常坦率地指出，这里有两方面责任：各机构的责任和捐助者的责任。捐助者在作出决定时，必须非常明确地表明资金将来自何方，用在何处。我们曾经有过在巴基斯坦将非洲行动资金转用于该国行动的经历。

现在的问题更大了，因为，当我们试图确保不把难民资源转用于国内流离失所局势时，我们甚至无法保证这一点。如果我们不参与国内流离失所问题，资金保障用于难民。事实上，在某些情况下所发生的是，原先用于传统难民行动的资金转到了在其它情况下

处理国内流离失所者问题的其他机构。事实上，此类情况已有发生。因此，我认为，各机构和捐助者之间必须进行非常坦率、公开和透明的对话，保证额外增加成为现实。若非如此，我们只能自欺欺人，貌似额外增加，而事实上损害一些人的需要，以帮助另一些人，虽然另一些人的情况确实非常严重。

我们的财政前景困难。2005 年，我们遇到了一个非常困难的汇率问题，我不想多谈这一技术性问题。我们现在正在进行非常有力的努力，以便尽量减轻我们在 2006 年度行动对我们的工作的负面影响。但从我们方面还是显而易见的是，根据上星期我们同世界各地代表会谈的结果，我们还需要进行非常强有力的自身改革，以便能够更有效地完成任务，更好地适应当今的现实。

不幸的是，正如安理会所知，各种各样的许多机构（不仅仅是联合国机构）在对最佳成本效益分析不利的环境中运作。我们将尽最大努力，以十分有力的方式处理这一问题，因为我们确实必须保证把紧缺的资金完全用于满足需要帮助的人们的需要。我们必须尽可能减少国际组织通常都有的其他各种费用。

我要表示，我十分赞赏丹麦的举措，主要是丹麦在为难民提供发展援助领域的举措，和该国在世界各地的一些非常有益的方案，如在乌干达。这些行动突出了持久解决方法的可持续性理念。

我对于加强办事处同联合国开发计划署的合作充满信心，但是正如我前面所说，现在问题比以前大得多。如果整个国际社会都行动起来，就是一个全球性问题。那就是使救济与发展相联系。老实说，我评估，这种联系现在还不存在，在今天的世界中，这一进程还不能真正有效地运作。

早期恢复组是一项非常重要的工作，该分组中的困难就是明证。我不因为这些困难而责备任何人。我们在自己的分组中也面临同样的困难。我只是想强调，不是找几个机构，设立一个分组，就能解决问题的。问题在于国际社会处理局势的方法。

（以法语发言）

我要感谢刚果大使的发言，特别是他对人道主义工作人员的关切。人道主义工作人员以非凡的勇气和决心，承受缺乏安全造成的后果。我在自己同事们的身上，在其他环境、其他机构、其他国家、其他局势中，看到这种勇气和决心。对于我们来说，这是一个非常重要的方面。

我想指出，现在“公约补充”倡议已被纳入我们工作主流，已经不再仅仅局限于难民专员办事处工作的某一具体领域，而应用于其所有各方面：在我们发展支持重返社会能力时，作为分担责任促进持久解决和经济援助领域中的一种解决办法，在我们有限的活动范围内，作为当地回返行动和其他具体举措成功的一项保障，包括索马里行动计划，该计划力求把“公约补充”思想支柱之一——有关非正常流动的工作化为具体行动。

（以英语发言）

我要向俄罗斯联邦代表表示深切感谢，并表示，不久我将访问他的国家。我期待着发展我们之间的合作。我想主要强调他有关本组织改革的非常中肯的话，以及他对这些改革的支持。我认为，这与我对丹麦大使说的话不谋而合，即我们自身也需要改革，以提高工作效力。这不仅仅是要求增加资金多办事，而且也是确保我们提高成本效益，并且以更人道的方法处理难民和其他相关人士问题。

我非常感谢加纳大使，不久前，加纳在处理来自多哥的难民危机方面成绩显著。加纳国内已经建立的保护的质量和能力，以及加纳当局在这一领域中的效力令我们印象深刻。加纳大使提出了一个很有意义的问题：目前决定难民地位的程序的公信力。我可以向他保证，这是本办事处主要关心的问题之一，我非常感谢他的意见。

我还要非常感谢美国代表的意见，尤其是他对我们参与境内流离失所领域工作的支持。确实非常重要的是——我要再次强调我对丹麦常驻代表说过

的话——捐助国与各机构以透明的方式共同行动，从而能够有效地努力确保资源不会转为他用。美国是支持难民专员办事处的最大捐助国。只有通过了解各方正在做的工作并就此开展公开的对话，我们才能保障这一点。这是美国如此强烈支持的问责制的根本条件。

（以西班牙语发言）

我要对秘鲁代表提出的看法表示极大的赞赏。我曾说过，墨西哥的行动计划是难民专员办事处活跃在其中的、具有突破性的方面之一。秘鲁是对之表现出最大支持和兴趣的国家之一。对我们来说，感谢在拉丁美洲所做的所有难民工作是极为重要的。拉丁美洲是一个庇护传统非常重要的大陆。这一传统仍在持续，并正在演变。我们认为这一传统是非常积极的，是一个将在全世界效仿的榜样。

（以英语发言）

主席先生，最后允许我对你的看法以及对实际上是关于我们所面对问题的全面分析，向你深表谢意。对此很容易解释：主席先生，你自己一直在处理这种问题。我要表示，当我看着你时，我看到的不是安全理事会主席；我看到的是我们当中的一员。我看到的是你及贵国的贡献，以及你自己带来的和从贵国极度慷慨地处理这些问题的过程中获得的知识。贵国有时是在甚至我们都难以承受的极为困难的情况下处理这些问题。你比我更清楚，我们同世界粮食计划署一道努力确保坦桑尼亚难民营里的营养情况不会变得完全不可接受，是何等困难。我说过，将你视为我们当中的一员，令我极感荣幸。

关于返回的问题，我只能说它一直引起我的严重关切。我一贯作出的决定是不中断对返回的支持，哪怕是在没有资金的情况下。我们这样做会出现赤字，要承担起由此产生的一切后果。因为我们工作中如果有任何崇高之处的话，就在于帮助人民返回家园。如果能从其中得到任何报偿的话，那就是看到儿童的笑容和人民的决心，以及绝大多数难民希望返回家园的愿望。

我最后要谈这样一点看法。发达世界中有一种想法，即到处都有难民，他们的主要目标是移徙到发达世界。在我们在各地看到的复杂的人口流动中，确实有人需要国际保护；存在着真正的难民。但根据我的经验，阿富汗的数百万难民以及坦桑尼亚收容的数十万难民的主要关切，就是返回家园。这令我感到吃惊。我们必须确保能够自愿遣返，以及满足可持续返回的条件。在处理世界上的难民问题时，公众舆论必须充分意识到，全世界绝大多数难民的主要目标是返回家园。我们都应尽全力帮助他们返回家园。

为此急需采取预防措施，为此急需采取区域办法来应付危机，为此急需弥合救济与发展之间的差距。我认为安理会可发挥关键作用，使这三项工作取得效果。

主席（以英语发言）：古特雷斯先生，我可以向你保证，我在为联合国难民事务高级专员办事处工作了 11 年之后，将继续成为你们当中的一员，与难民融为一体，并促进难民的事业。

古特雷斯先生，我要热情感谢你对我国以及对安理会各成员国所讲的一切赞美之词。我更想感谢你对安全理事会过去、现在和未来的工作，尤其是与难民有关的工作所表示的极大信心。我还要对你从这个会议厅向全世界所有难民和境内流离失所者表达的希望之词，表示由衷的感谢。

我的名单上没有其他发言者了。安全理事会就此结束现阶段对其议程项目的审议。

下午 12 时 15 分散会